

Ruimte voor vrijheid

Lessen van de Expeditie Vrije Ruimte

Karin de Nijs
Eelco van Wijk
Stan Majoor

18 januari 2022

Inhoud

1. Hoe organiseert de gemeente vrije ruimte?.....	2
2. De Expeditie in het kort	3
3. Twee casussen uitgelicht: 't Groene Veld en Kavel 663.....	5
4. Drie aandachtspunten bij het werken aan vrije ruimte	7
5. Conclusie: Tussen vrijheid en bureaucratie.....	12
Bijlage 1: Opzet en uitvoering van het onderzoek.....	14

1. Hoe organiseert de gemeente vrije ruimte?

In het najaar van 2020 is gemeente Amsterdam gestart met de 'Expeditie Vrije Ruimte': een programma gericht op leren wat werkt om bestaande vrije ruimte te beschermen en nieuwe ruimte vrij te maken voor initiatieven uit de stad. Vrije ruimte wordt hierbij omschreven als "...(semi-) publieke ruimte, waar men het gevoel heeft 'zichzelf' te kunnen zijn, vrij te kunnen zijn en waar men dit samen met anderen op een open en inclusieve manier kan vormgeven, zonder uitsluiting of een overkoepelend commercieel belang. Het is ook een niet-bestemde en experimentele ruimte, er is nog van alles mogelijk."¹

Een basisveronderstelling onder de Expeditie is dat juist door de relatieve vrijheid van rafelranden en initiatieven iets ontstaat dat van grote waarde is voor de stad. Dit betekent dat de Expeditie in de kern gaat om het regelen van ruimte voor die 'vrijheid', zodat het verrassende, ongewisse, onplanbare en onstuurbare kan ontstaan. Vanaf het begin van de Expeditie was duidelijk dat het geen gemakkelijke opgave zou worden voor de gemeente om deze ambitie te realiseren. Hoewel de identiteit van Amsterdam onlosmakelijk verbonden is met haar historische rol als vrijplaats en toevluchtsoord, is de ruimte voor initiatieven van vrije geesten tegenwoordig schaars. Letterlijk, omdat het 'succes' van de stad betekent dat rommelige rafelranden steeds vaker wegvallen voor commerciële functies en woningbouw. En ook figuurlijk, omdat initiatieven botsen op een overheid die sterk georganiseerd is via kaders, kokers en procedures, die weinig ruimte lijken te bieden voor de creativiteit en doe-mentaliteit van initiatieven.

Hoewel Amsterdam – net als vele andere steden – sinds enkele jaren sterk inzet op participatie en democratisering, is het binnen de gemeente nog zoeken naar een manier van werken die past bij de nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuur. Of het nu gaat om participatie bij planvorming voor gebiedsontwikkeling, meebeslissen over buurtbudgetten of een 'right to challenge' voor het uitvoeren van gemeentelijke taken, de vraag is altijd hoeveel en onder welke condities er zeggenschap en macht overgedragen kan worden van publieke instituties naar burgers. Vrije ruimte kan ten opzichte van de hiervoor genoemde vormen gezien worden als een extreem geval, waarbij door initiatiefnemers een sterke mate van autonomie wordt nagestreefd. Bovendien is er sprake van historisch gegroeid wantrouwen tussen de gemeente en een deel van de vrije ruimte initiatieven, waardoor toenadering en samenwerking geen vanzelfsprekendheid is.

Om te kunnen leren van de ervaringen tijdens het Expeditiejaar heeft de gemeente Amsterdam aan het lectoraat Coördinatie Grootstedelijke Vraagstukken van de Hogeschool van Amsterdam (HvA) en Space of Urgency gevraagd om de activiteiten gedurende het jaar te monitoren en evalueren. Specifiek was de opdracht voor de HvA om de ervaringen van betrokkenen vanuit diverse afdelingen binnen de gemeente in kaart te brengen, met als doel om een antwoord te vinden op de vraag: **Hoe kan de gemeentelijke organisatie vrije ruimte mogelijk maken?** In dit rapport delen we de bevindingen van het onderzoek en doen we aanbevelingen voor het vervolg. Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten van en betrokkenen bij de Expeditie. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de twee casussen geïntroduceerd die centraal hebben gestaan in het onderzoek. In hoofdstuk 4 beschrijven we binnen drie thema's de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen voor de gemeente, en in hoofdstuk 5 sluiten we af met een conclusie. In bijlage 1 lichten we de gehanteerde onderzoeksmethode toe.

¹ Expeditie Vrije Ruimte 2020-2021, p. 9.

2. De Expeditie in het kort

In dit hoofdstuk introduceren we op hoofdlijnen hoe de Expeditie Vrije Ruimte tot stand is gekomen, wat de belangrijkste uitgangspunten van de gemeente zijn en welke organisatie-onderdelen betrokken zijn. Dit dient als basis voor de volgende hoofdstukken.

De aanloop naar de Expeditie Vrije Ruimte

- Mei 2018: In het coalitieakkoord 'Een nieuwe lente, een nieuw geluid' wordt gesteld dat Amsterdam een unieke traditie van tegencultuur kent die onder druk staat, en het daarom de rafelranden wil gaan beschermen.
- Oktober 2018: Een coalitie van vrijplaatsmakers en -sympathisanten presenteert het Vrije Ruimte Akkoord, waarin zij voorstellen doen voor beleidsmaatregelen om vrije ruimte te beschermen.
- Juli 2019: De Bestuursopdracht Vrije Ruimte gaat van start met een verkennend onderzoek, waar de Hogeschool van Amsterdam, Space of Urgency en TAAK een bijdrage aan leveren.
- September 2020: Het college stelt de 'Expeditie Vrije Ruimte' vast.
- Najaar 2020: Start Expeditie Vrije Ruimte (tot en met december 2021).

Vier actielijnen Expeditie Vrije Ruimte

In het startdocument van de Expeditie Vrije Ruimte worden vier actielijnen aangekondigd:

1. We beschermen en begeleiden bestaande en bedreigde Vrije Ruimte-initiatieven.
2. We stellen nieuwe Vrije Ruimte beschikbaar voor initiatieven.
3. We realiseren een grote permanente experimentele woonwerkgemeenschap.
4. We experimenteren met het principe van Vrije Ruimte in reguliere plan- en visievorming en gebiedsontwikkeling.

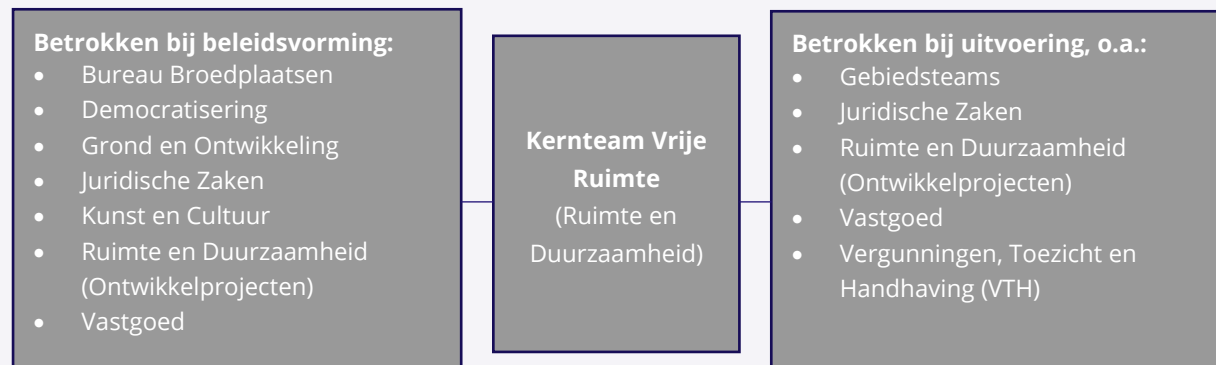
Welke initiatieven kunnen meedoen aan de Expeditie?

Op de gemeentelijke website wordt de volgende checklist voor initiatieven gecommuniceerd:

- Publiek: is het initiatief openbaar toegankelijk?
- Collectief: zijn er veel mensen/partijen actief?
- Zelfwerkzaam: wordt het initiatief van onderop georganiseerd zonder sturing van bovenaf of zonder tussenorganisatie?
- Democratisch en transparant: is de organisatievorm democratisch en transparant?
- Multifunctioneel: zijn er verschillende functies te benoemen en versterken die elkaar?
- Maatschappelijk betrokken: is het initiatief maatschappelijk actief en/of maatschappijkritisch?
- Open en inclusief: is het initiatief buiten de doelgroep, uitnodigend en verwelkomend voor iedereen?
- Niet-commercieel: met het initiatief wordt geen winst gemaakt.
- Spontaan: is het initiatief bewust instrumenteel ingezet voor stedelijke ontwikkeling of druist het daar juist tegenin?
- Beleidsmatig: kan het initiatief nog in een ander beleidsterrein worden geplaatst?

Welke organisatie-onderdelen zijn betrokken bij de Expeditie?

In dit rapport spreken we regelmatig over betrokkenen binnen de gemeente. Over wie hebben we het dan? De Expeditie Vrije Ruimte wordt geleid door een klein kernteam vanuit de dienst Ruimte en Duurzaamheid. Het kernteam werkt op twee niveaus samen met een groot aantal diensten en teams binnen de gemeentelijke organisatie. Er is een projectgroep gevormd, welke betrokken is geweest bij de voorbereiding van de Expeditie, enkele keren gedurende het jaar op de hoogte wordt gehouden van de voortgang en input geeft voor het vervolg. Daarnaast werkt het kernteam aan concrete locaties, waar afhankelijk van de locatie en het initiatief, ook uiteenlopende diensten en teams bij betrokken kunnen zijn.



3. Twee casussen uitgelicht: 't Groene Veld en Kavel 663

Binnen het onderzoek hebben we de ervaringen rondom twee van de meest vergevorderde casussen in kaart gebracht: 't Groene Veld in Noord en Kavel 663 in Nieuw-West. Deze kunnen gezien worden als twee typische casussen wat betreft aanpak: 't Groene Veld is een voorbeeld van een bestaand initiatief waar de gemeente een plek voor zoekt (passend bij actielijn 1 – zie overzicht op p. 3), Kavel 663 is een voorbeeld van een plek die vrijkomt waar de gemeente een initiatief voor zoekt (actielijn 2). In dit hoofdstuk introduceren we ze kort.

't Groene Veld: Initiatief zoekt plek

Het gebied 't Groene Veld is ruim 6 hectare groot en is gelegen net buiten de ring A10 in Amsterdam-Noord. Het beslaat het terrein van een voormalige rioolwaterzuiveringsinstallatie van Waternet en de naastgelegen Slibvelden, die in eigendom zijn van Vastgoed. Vanaf begin 2019 zijn de Slibvelden in gebruik door leden van de ADM-gemeenschap, nadat hun vorige locatie in het Westelijk Havengebied was ontruimd. Dit was een tijdelijk aanbod van de gemeente: tot 1 november 2020 krijgen zij de tijd om een nieuwe plek te vinden. Hoewel eind 2018 een motie is aangenomen waarin het college werd verzocht om de ADM'ers te helpen bij het vinden van een plek waar zij duurzaam hun gemeenschap kunnen voortzetten, was er medio 2020 nog geen locatie in beeld. Wel werd er in opdracht van het kernteam Vrije Ruimte een haalbaarheidsonderzoek voor een permanente experimentele woonwerkgemeenschap opgestart. Hiertoe werden de wensen en ideeën van de ADM'ers in kaart gebracht, die volgens betrokkenen wonderwel bleken aan te sluiten op de wens van het stadsdeel om het terrein te ontwikkelen tot groen recreatiegebied.

In deze context ontstond ruimte om, zoals betrokkenen het beschrijven, "de ADM-gemeenschap te herframen van probleem- naar kansdossier". Waar de focus eerst lag op beheersbaarheid en een nadere ontruiming, besluit het college in de zomer van 2020 om het terrein voor nog eens drie jaar in gebruik te geven aan vereniging De Verademing (opgericht door ADM'ers) en de Culturele Stelling van Amsterdam, die hierbij als kwartiermakers gingen fungeren voor een openbaar toegankelijke, inclusieve programmering. Na een jaar lang inhoudelijke en juridische uitwerking van de plannen overhandigde wethouder Van Doorninck in juli 2021 op symbolische wijze de sleutel voor het terrein. Hiermee leek het eerste grote succes van de Expeditie Vrije Ruimte een feit. Toch kunnen de geplande activiteiten in het najaar van 2021 nog niet van start, omdat de benodigde vergunningen en contracten voor gebruik van het terrein en vastgoed nog niet rond zijn.



't Groene Veld (bron: Vereniging de Verademing)



Kavel 663: Plek zoekt initiatief

Kavel 663 is gelegen in de Tuinen van West, een groen recreatie- en stadslandbouwgebied aan de rand van Amsterdam Nieuw-West. In december 2020 komt het kavel via de leur-procedure (de procedure waarmee Vastgoed vrijkomende objecten aanbiedt aan beleidsdomeinen) beschikbaar en

wordt het door het kernteam Vrije Ruimte geclaimd. Vanaf januari 2021 voert het kernteam diverse (groeps)gesprekken met de bestaande gebruiker Terragon, omwonenden en ondernemers uit het gebied, de Culturele Stelling van Amsterdam en actieve bewoners uit de aanpalende wijken Geuzenveld en Osdorp. Doel is om een collectief van initiatiefnemers te smeden die samen het kavel invulling gaan geven.

Het kernteam investeert veel tijd om af te tasten wie serieus geïnteresseerd zijn en plannen hebben die passen binnen de criteria die zij stelt voor vrije ruimte, zoals collectiviteit, zelfwerkzaamheid, en niet-commercieel (zie kader op p. 3). Betrokkenen komen met plannen die in hun ogen hieraan voldoen, maar volgens het kernteam is dat niet altijd zo. Het combineren van initiatieven blijkt bovendien een ingewikkelde opgave. Er zijn veel spanningen tussen de verschillende partijen die iets willen op het kavel. Rond de zomer wordt geprobeerd om de initiatiefnemer van Terragon te verbinden aan actieve bewoners uit Geuzenveld. Er is sprake van tijdsdruk: na de zomer komt het kavel vrij, het einde van de Expeditie komt in zicht, dus er moet snel een plan komen. Hoewel het kernteam op hoofdlijnen overeenkomsten ziet in de ideeën van de partijen, blijken de verwachtingen in de praktijk ver uit elkaar te liggen. Waar de één autonomie nastreeft, verwacht de ander een sterke mate van organisatorische en financiële ondersteuning vanuit de gemeente.

De verschillen blijken te groot om te overbruggen, waardoor het kernteam in het najaar bezint op een nieuwe strategie. De focus ligt nu op het vinden van een leidend initiatief dat invulling kan geven aan het kavel en hierbij ruimte biedt aan anderen om mee te doen. De initiatiefnemer achter De Kaskantine (hier onder de naam Vereniging Poldergroen) wordt gezien als kanshebber en krijgt enkele maanden de tijd om plannen uit te werken. Gelijktijdig wordt via diverse kanalen gecommuniceerd dat het kavel beschikbaar is. Eind 2021 was nog niet bekend met welke partij definitief verder wordt gewerkt.



*Oproep voor deelname Kavel 663
(bron: Tuinen van West)*

4. Drie aandachtspunten bij het werken aan vrije ruimte

Tijdens de Expeditie is gebleken dat het werken aan vrije ruimte op meerdere fronten complex is voor de gemeente. In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek binnen drie aandachtspunten en vertalen we deze naar aanbevelingen voor het vervolg.

1. De definitie en waarde van vrije ruimte

De filosofie van vrije ruimte veronderstelt vrijheid voor gemeenschappen om zelf te bepalen wat zij willen doen, los van gemeentelijke kaders of ambities. Een strenge afbakening met eisen waar initiatieven aan moeten voldoen of doelen waar zij aan bij moeten dragen past hier niet bij. Tegelijkertijd is er binnen de gemeentelijke organisatie wel behoefte aan meer helderheid over wat vrije ruimte is, wat dit vraagt van de gemeente en wat de meerwaarde is voor de stad. Betrokkenen gaven aan dat de open definitie in de beginfase van de Expeditie tot veel discussie leidde en daarmee een vertragende werking had. Ook werd door sommigen overlap ervaren met andere beleidsthema's en werkwijzen, zoals broedplaatsen, democratisering en placemaking. Later doemen er vragen op over legitimiteit: hoe kunnen we verantwoorden dat het ene initiatief wel ruimte krijgt en het andere niet? En waarom zouden we vrije ruimte verkiezen boven andere ruimteclaims?

Ook in de samenwerking met initiatieven is de behoefte aan duidelijkheid over wat vrije ruimte is terug te zien. Met name in de situatie van 'plek zoekt initiatief', zoals bij Kavel 663, speelt dit een rol. Dan moet immers duidelijk worden gemaakt wat er wordt gezocht, en wat niet. Bij Kavel 663 werd hiertoe een veelheid aan partijen uit de omgeving benaderd. Hoewel het kernteam een aantal criteria communiceerde, zoals collectiviteit en zelfwerkzaamheid (zie p. 3), bleek dit niet voldoende houvast te bieden voor hen die zich daartoe aangetrokken voelden. Er toonden veel partijen interesse om iets op de locatie te doen, terwijl zij er zeer verschillende ideeën over vrije ruimte op na hielden: waar de één autonomie nastreefde, zagen anderen kans om een onderneming te starten of met hulp van het stadsdeel buurtactiviteiten te organiseren. Ook werd er gestuurd op een specifieke vorm van collectiviteit, namelijk het vormen van een stichting of vereniging van uiteenlopende partijen en groepen. Dit bleek binnen de tijd die beschikbaar was niet haalbaar. Het laat zien dat het belangrijk is om criteria te vinden die duidelijker communiceerbaar zijn, en de invulling hiervan niet te veel zelf over te nemen.

Bij 't Groene Veld was vanaf het begin duidelijk om welk initiatief het ging: de ADM gemeenschap. Hoewel ook in dit type casus (initiatief zoekt plek) het initiatief moet passen binnen de criteria voor vrije ruimte, lijkt vooral het hebben van een overtuigend verhaal over de waarde van het initiatief doorslaggevend te zijn om toegang tot een locatie te krijgen. Dit blijkt uit het feit dat hoewel de ADM werd erkend als vrije ruimte, er binnen de gemeente nog altijd werd ingezet op strenge handhaving en een naderende ontruiming. Cruciaal was dat er uiteindelijk raakvlakken werden gevonden tussen de plannen van de ADM en ambities van het stadsdeel, waardoor het initiatief gepresenteerd kon worden als een vorm van kwartiermaken om de gewenste gebiedsontwikkeling op gang te brengen. Het vastleggen van intenties in een collegebesluit vormde daarbij een belangrijke stap die zowel binnen de gemeente als richting het initiatief voor duidelijkheid zorgde. De ervaringen leren dat het koppelen van doelen vanuit pragmatisch oogpunt een goede stap kan zijn om meer draagvlak te krijgen. Tegelijkertijd is het risico dat vrije ruimte instrumenteel wordt ingezet, terwijl dit in scherp contrast staat tot de filosofie. Het is dus een balanceeroefening. Bij 't Groene Veld lijkt dit voor alle partijen voorlopig wel acceptabel omdat het proces is begonnen bij de ambities van het initiatief.

Hoe verder:

- Verhelder wat vrije ruimte betekent en communiceer hierbij vooral duidelijk wat het echt niet is (commercieel, gesloten, illegale activiteiten, gesubsidieerde activiteiten etc.).
- Maak duidelijk welke inzet en houding van vrije ruimte makers wordt verwacht, en wat de gemeente hier tegenover plaatst: van vrije ruimte makers wordt een hoge mate van zelfwerkzaamheid en een concrete maatschappelijke bijdrage verwacht, in ruil voor fysieke ruimte en waar mogelijk flexibiliteit in omgang met regels, kaders en procedures.
- Wat de invulling en maatschappelijke bijdrage precies is hangt vervolgens van het initiatief en de plek af. Hierbij kunnen belangen samenkomen, maar geef eerst ruimte aan de invulling daarvan door vrije ruimte makers en waak voor instrumentalisme.
- Leg de intenties van vrije ruimte makers en van gemeente vroegtijdig vast in een bestuurlijk besluit of overeenkomst (naar voorbeeld 't Groene Veld).

2. Middelen en begeleiding

De ambities voor de Expeditie Vrije Ruimte waren hoog: vanaf 2020 zouden 10 tot 20 locaties (al dan niet tijdelijk) beschikbaar komen voor initiatieven. Dit schept verwachtingen bij de buitenwereld van initiatieven en gebruikers van vrije ruimte. Ondanks de enorme inspanningen van het kernteam is alleen 't Groene Veld daadwerkelijk voor drie jaar zeker gesteld, en zelfs daar zijn de vergunningen en het huurcontract nog niet rond. Verschillende betrokkenen geven aan dat het werken aan vrije ruimte veel tijd kost, en dat er te weinig capaciteit voor is: zowel voor inzet van het kernteam, als voor andere afdelingen die een rol spelen bij vrije ruimte. Het lijkt daarbij vooraf moeilijk in te schatten hoe veel tijd er gemoeid is met een initiatief. Anderen geven aan dat middelen verkeerd zijn gealloceerd: er is alleen budget voor personele inzet, en niet voor andere kosten die moeten worden gemaakt voor de realisatie van initiatieven, zoals voor het reserveren of gereedmaken van een terrein of gebouw.

Belangrijk is niet alleen het hebben van voldoende tijd en geld, maar het vinden van momentum waarbij een fysieke plek en een initiatief tegelijk beschikbaar zijn. Dit gaat nog niet vanzelfsprekend goed. Zo zijn er initiatieven die op korte termijn hun locatie kwijtraken en waarvoor snel een nieuwe plek moet worden gezocht (initiatief zoekt plek). De ADM gemeenschap kon eind 2018 net op tijd voor de ontruiming een nieuw onderkomen krijgen in Noord, maar bij andere initiatieven lukt dit niet altijd. Andersom claimde het kernteam Kavel 663 via de LEUR-procedure, zonder dat een initiatief klaar stond om hier invulling aan te geven. Vanuit Vastgoed wordt dit gezien als een onwenselijke situatie, onder meer omdat huurinkomsten worden misgelopen bij het langdurig vrijhouden van een kavel of gebouw. Zij stellen voor om een 'pool' met initiatieven samen te stellen, die direct kunnen worden gekoppeld aan locaties zodra die beschikbaar komen. Bij spoedgevallen kan een gerichte zoekopdracht bij Vastgoed worden uitgezet.

De ervaringen bij Kavel 663 laten bovendien zien dat gemeentelijke inzet kan worden bespaard door de controle wat los te laten. Terwijl in eerste instantie het kernteam het op zich nam om partijen te betrekken en hun ideeën bij elkaar te brengen, is dit later aan een 'dragende' initiatiefnemer overgelaten. Ook bij 't Groene Veld heeft De Verademing zelfstandig een plan uitgewerkt en activiteiten opgezet met buurtbewoners. Dit past immers bij de filosofie van vrije ruimte: zo veel mogelijk zelf doen. Door de huidige brede definitie van vrije ruimte bestaan er echter grote verschillen tussen potentiële initiatieven. Sommigen hebben veel ervaring met gemeentelijke

processen, anderen doen het voor de eerste keer en verwachten meer begeleiding. Als de verwachting is dat vrije ruimte makers veel zelf doen, betekent dit dat alleen initiatieven met voldoende tijd en capaciteiten de ontwikkeling van een vrije ruimte project kunnen trekken. Zoals in de vorige paragraaf is benoemd, is het belangrijk om duidelijk te communiceren dat dit de verwachting is, en wat hier vanuit de gemeente tegenover staat. Door initiatiefnemers te vragen om andere partijen te betrekken, zoals bij Kavel 663, kan wel aan inclusiviteit worden gewerkt.

Hoewel het binnen de filosofie van vrije ruimte past om veel zelf te doen, zal begeleiding vanuit de gemeente of een onafhankelijke intermediair waarschijnlijk altijd nodig zijn om initiatieven een weg te laten vinden door het bureaucratisch systeem. Er dient gelijktijdig aan zeer veel aspecten te worden gewerkt: van bewonersparticipatie en vergunningen tot veiligheid en contractvorming. Een procesbegeleider die goed op de hoogte is van wat er binnen de gemeente nodig is en hierover transparant communiceert met het initiatief kan het proces voor alle betrokkenen aangenamer maken. Met name in een situatie waar sprake is van veel wantrouwen tussen gemeente en initiatief, zoals in Noord het geval was, kan een neutraal figuur een belangrijke rol vervullen om alle betrokkenen dichterbij elkaar te brengen en samen naar oplossingen te zoeken. Uiteindelijk resulteerde dit erin dat zowel het initiatief als de gemeente buiten haar gebruikelijke 'modus operandi' trad: zo formaliseerden de leden van de ADM zich in een stichting om een contract af te kunnen sluiten, en besloot de gemeente om wonen op het terrein tijdelijk te gedogen.

Hoe verder:

- Zorg voor voldoende financiële middelen voor personele inzet. Reserveer daarnaast middelen voor materiële kosten.
- Zorg voor een 'pool' met initiatieven met een ruimtevraag, die direct kunnen worden gekoppeld aan locaties zodra die beschikbaar komen via de LEUR-procedure. Bij initiatieven die met spoed een locatie zoeken kan een gerichte zoekopdracht worden uitgezet.
- Zorg voor procesbegeleiders die vrije ruimte makers door gemeentelijke processen loodsen en transparant communiceren over wat er intern gebeurt.
- Het faciliteren van vrije ruimte kost nu veel tijd omdat het nieuw is en er sprake was van onduidelijkheid over wat het is en wat er voor nodig is. Als meer ervaring is opgedaan zal het waarschijnlijk per initiatief minder tijd kosten.

3. Experimenteren met regels en procedures

Hoewel het idee van vrije ruimte op abstract niveau enthousiasme lijkt op te roepen bij de betrokkenen, loopt het in de uitwerking van specifieke casussen op verscheidene punten tegen de grenzen van de normale werkpraktijk aan. Procedures, regels en kaders presenteren zich in dit soort situaties vaak als onwrikbaar, maar zijn in de praktijk soms minder vast dan zij lijken. Zo vertelde een betrokken jurist dat de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een experimenteerparagraaf bevat die uitzonderingen en versoepelingen mogelijk maakt. Hier is recent gebruik van gemaakt om

onder andere uitbreiding van terrassen tijdelijk mogelijk te maken om zo horecaondernemers tegemoet te komen in de coronacrisis². Ook voor vrije ruimte biedt het mogelijkheden.

Waar experimenteeruimte en mogelijkheden soms dus in regelgeving zijn ingebed, is het niet vanzelfsprekend dat hier gebruik van wordt gemaakt. Zo stelden juristen van de gemeente in eerste instantie dat wonen bij 't Groene Veld, in het buitengebied van Noord, niet kon worden gelegaliseerd, maar bleek dit na een second opinion bij de landsadvocaat wel mogelijk te zijn. Uiteindelijk is (voorlopig) niet gekozen voor legalisatie vanwege de tijd die de betreffende procedure inneemt, en bleek het voor een klein aantal jaar ook mogelijk om wonen op het terrein te gedogen middels een zogenaamde gedoogverklaring. Het laat zien dat ondanks de initiële tegenstand, er uiteindelijk meerdere opties juridisch mogelijk bleken.

Een ander voorbeeld van een relevant kader is de kostprijsdekkende huur die Vastgoed standaard hanteert bij maatschappelijke invullingen. De gedachte hierbij is, zoals het woord al zegt, dat de huurprijs alleen de kosten moet dekken, en dus in de praktijk veel lager is dan de marktwaarde. De initiële huurprijs die voor 't Groene Veld werd gevraagd werd op deze systematiek gebaseerd, maar bleek voor de initiatiefnemers te hoog. Hierna ontstond een discussie of de kosten niet kunnen worden verlaagd wanneer De Verademing beheer en onderhoudstaken zo veel mogelijk zelf uitvoert, en daarmee geen aanspraak maakt op kostbare diensten. Uiteindelijk is het gelukt om op die manier tot een huurprijs te komen die vanuit de kant van de initiatiefnemers als reëel wordt ervaren. Vanuit Vastgoed wordt het echter als onwenselijk gezien om deze constructie bij andere locaties te herhalen, gezien zij raamcontracten van 5 jaar voor onderhoudswerk hebben en afwijkingen tot een duurdere totaalprijs zouden leiden. Ook is voor Vastgoed een vraag of initiatiefnemers gelijke ideeën hebben over het kwaliteitsniveau van onderhoud.

De meest duurzame manier om om te gaan met dergelijke conflicterende ideeën over wat nodig en mogelijk is voor vrije ruimte, is om *samen* met relevante afdelingen te zoeken naar ruimte in kaders, regels en procedures. Een inspirerend voorbeeld in dit licht is de Regelbrigade, een klein innovatieteam met mensen van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) en gebiedsteams die het interessant vinden om binnen wettelijke kaders ruimte voor vermindering van regeldruk te zoeken, zonder dat extra risico's ontstaan. Volgens een betrokkene was VTH in het verleden juist erg rigide in het toepassen van regelgeving, en is hier verandering in gekomen onder andere doordat men meer oog heeft gekregen voor het belang van vrije ruimte projecten.

Het verhelder van de waarde van vrije ruimte, zoals hiervoor besproken, kan dus van belang zijn om ook bij andere diensten bereidwilligheid voor experimenteren te vinden. Door innovatieteams te vormen wordt bovendien voorkomen dat afhankelijkheid ontstaat van individuen die op zichzelf misschien wel bereidwillig zijn, maar zich niet gedekt voelen door de organisatie. Wanneer sprake is van tegenstelde opdrachten of belangen bij betrokken diensten kan het nodig zijn om op bestuurlijk niveau een besluit te nemen welk belang hier voorgaat: de belangen achter de bestaande werkwijze, of het aanpassen hiervan ten behoeve van vrije ruimte. Tot slot kost experimenteren tijd en geld, zoals al in de vorige paragraaf bleek, en zijn dus voldoende middelen nodig voor alle betrokkenen.

² <https://magazine.hva.nl/bewogen-stad-leren-in-crisistijd/ruimte-met-regels-terrasuitbreiding-in-coronatijd/>

Hoe verder:

- Bestendig teams zoals de Regelbrigade die ruimte in procedures en regelgeving willen zoeken en leg kennis die wordt opgedaan vast.
- Vorm vergelijkbare innovatieteams rondom andere knelpunten zoals vastgoed. Creëer hiervoor commitment bij bestuur en directies en zorg voor voldoende middelen.
- Meer projecten zijn nodig om meer ervaring op te doen en good practices te creëren. Onderzoek hierbij ook andere modellen om vrije ruimte tot stand te brengen dan via verhuur door Vastgoed, bijvoorbeeld door grond in erfpacht uit te geven (naar voorbeeld van Bajesdorp) of door vastgoed te verkopen (zoals Tugela85). Na verloop van tijd kunnen meer gestandaardiseerde aanpakken ontstaan.

5. Conclusie: Tussen vrijheid en bureaucratie

Een basisveronderstelling onder de Expeditie Vrije Ruimte is dat door de relatieve vrijheid van rafelranden en initiatieven iets ontstaat dat van grote waarde is voor de stad, zoals bijzondere sociale en culturele bedrijvigheid, dynamische nachtcultuur, soms schurende tegencultuur, gemeenschapsgevoel en een thuis – juist ook voor mensen die bij het reguliere en commerciële aanbod buiten de boot vallen. Dit betekent dat de Expeditie in de kern gaat om het regelen van ruimte voor die 'vrijheid', zodat het verrassende, ongewisse, onplanbare en onstuurbare kan ontstaan. Ruimte die, door hoge marktdruk en stedelijke verdichting, niet vanzelfsprekend is. Actief overheidsingrijpen wordt daarom als noodzakelijk gezien om ruimte vrij te kunnen spelen en voor de toekomst veilig te stellen. De ervaringen tijdens de Expeditie hebben echter duidelijk gemaakt dat de actieve rol van de gemeente bij het werken aan vrije ruimte veel verder gaat dan het regelen van fysieke ruimte en daarmee soms schuurt met de vrijheid en autonomie die zo gewenst is voor initiatieven. Die dominante rol is zowel procesmatig als inhoudelijk zichtbaar.

Bureaucratie en flexibiliteit

De procesmatige dominantie van de gemeente houdt in dat de logica en het tempo van de gemeente vaak erg bepalend zijn voor de ontwikkeling van vrije ruimten. De vertraging bij 't Groene Veld illustreert dit goed: hoewel de leden van De Verademing al lange tijd op het terrein verblijven en hun plannen zijn goedbevonden, mogen zij officieel nog niet van start omdat de vergunningen en contracten niet rond zijn. Deels is dit onoverkomelijk. De gemeente is nu eenmaal gebonden aan wetten en regels en kan haar taken en verplichtingen niet zo maar overboord gooien. Dit is in veel gevallen ook niet wenselijk. Procedures voor bijvoorbeeld vergunningverlening kunnen door initiatieven weliswaar als traag en beperkend worden ervaren, maar dienen ook waardevolle doelen, zoals het zorgvuldig afwegen waar schaarse ruimte aan wordt besteed en het voorkomen van onveilige situaties. Een zekere mate van bureaucratie zal er dus bij horen als vrije ruimte in samenwerking met de gemeente tot stand komt.

De uitdaging zit er vooral in die bureaucratie niet allesoverheersend te laten zijn, en binnen juridische grenzen en normen voor behoorlijk bestuur te zoeken naar mogelijkheden om initiatieven te faciliteren. Waar bureaucratie schuurt met vrije ruimte, dient een afweging te worden gemaakt. Waarin kunnen en willen we flexibeler of sneller zijn, en welke procedures en kaders staan echt vast? Tijdens de Expeditie is duidelijk geworden dat regels en procedures soms meer ruimte bieden dan op voorhand mogelijk lijkt. Het vraagt enerzijds om bereidwilligheid en wellicht zelfs het uitgangspunt om af te wijken van wat gangbaar is, en anderzijds om capaciteit en deskundigheid om dit op zorgvuldige wijze te doen.

Eigenaarschap bij initiatieven

De inhoudelijke dominantie van de gemeente komt voort uit de gewoonte om politieke ambities en beleidsdoelstellingen centraal te stellen in het gemeentelijk handelen. Als vrije ruimte serieus wordt genomen dan betekent dit daarentegen dat de plannen van initiatieven het uitgangspunt vormen, en dat de gemeente deze ondersteunt, zonder inhoudelijk te sturen of de leiding te nemen. Tijdens de Expeditie ging dit nog niet altijd vanzelfsprekend goed. Bijvoorbeeld doordat, vanwege de wens dat zo veel mogelijk groepen Amsterdammers gebruik maken van vrije ruimte, sterk wordt gestuurd op samenwerking tussen zeer verschillende initiatiefnemers. In plaats van waarden als inclusiviteit te forceren, lijkt het zowel praktisch als ideologisch gezien beter om initiatieven ruimte en tijd te geven om hier zelf invulling aan te geven. Dit vraagt om vertrouwen dat de waarden van vrije ruimte juist in relatieve vrijheid tot stand zullen komen.

Het loslaten van eigen plannen is moeilijk voor de gemeente, niet alleen omdat zij dat niet gewend is, maar ook omdat de ruimte binnen de gemeentelijke grenzen steeds schaarser wordt terwijl er tegelijkertijd torenhoge ruimtelijke en sociale ambities zijn. Het is dan ook verleidelijk, hebben we in de Expeditie gezien, om te zoeken naar slimme koppelingen tussen plannen van initiatiefnemers en van de gemeente. Vanuit pragmatisch oogpunt kan dit een manier zijn om toch ruimte 'vrij' te spelen voor initiatieven. Hierbij is het van belang om bij de plannen van initiatiefnemers te beginnen, en te voorkomen dat deze te veel worden ingekaderd of instrumenteel worden ingezet, waardoor het spontane en vrije karakter niet verloren gaat. Tegelijkertijd lijkt het nodig om een manier te vinden om de intrinsieke waarde van vrije ruimte initiatieven meer te expliciteren, zodat het een sterkere positie kan innemen in de strijd om ruimte.

Samenwerken aan ruimte voor vrijheid

Een belangrijke en positieve conclusie die we na het jaar van de Expeditie kunnen trekken is dat – alle strubbelingen en onbeantwoorde vragen ten spijt – vrije ruimte door de gemeente mogelijk kan worden gemaakt. Hierbij is het goed om te beseffen dat vrije ruimte die via de gemeente wordt georganiseerd, niet hetzelfde kan zijn als vrije ruimte die voorheen op ongereguleerde wijze tot stand kwam. Hierover moet geen verwarring bestaan. Bureaucratie en regulering zijn tot op zekere hoogte onvermijdelijk, en botsen met absolute idealen van vrijheid en onafhankelijkheid van de overheid. Tegelijkertijd kan de gemeente nog meer doen om die idealen wel zo veel mogelijk te evenaren, door enerzijds ruimte te creëren in bureaucratische systemen, en anderzijds zich meer volgbaar op te stellen en eigenaarschap aan initiatieven te geven. Zo maak je samen met initiatieven ruimte voor vrijheid.

Bijlage 1: Opzet en uitvoering van het onderzoek

Het uitgangspunt van dit onderzoek was het volgen van de Expeditie Vrije Ruimte, om op basis van de ervaringen en lessen toe te kunnen werken naar een meer gefundeerde gemeentelijke werkwijze voor vrije ruimte. De aanpak die hierbij is gebruikt is gebaseerd op de systematiek van actie-onderzoek: een vorm van onderzoek waarbij betrokkenen in een organisatie of netwerk samen met onderzoekers vraagstukken analyseren en daarin verandering proberen te realiseren. Handelen, observeren en reflecteren worden hierbij afgewisseld. Het handelen lag in de Expeditie Vrije Ruimte vanzelfsprekend bij de gemeente. Vanuit de HvA observeerden we hoe betrokkenen vanuit uiteenlopende afdelingen van de gemeente het werken aan vrije ruimte ervaren door middel van interviews en groepsgesprekken (zie lijst hieronder). Ook namen we deel aan afspraken en bijeenkomsten met een bredere groep ambtenaren en met potentiële initiatiefnemers. Tijdens tweewekelijkse meetings met het kernteam Vrije Ruimte en Space of Urgency werd de voortgang van de Expeditie besproken, observaties gedeeld en hierop gereflecteerd.

Het onderzoek vond plaats in de periode van december 2020 tot en met november 2021. Deze periode werd getekend door de coronapandemie en de maatregelen om deze te beteugelen, waardoor zowel het 'werken aan vrije ruimte' als het onderzoek voor een groot deel online plaatsvond. Enerzijds bemoeilijkte deze situatie het monitoren en evalueren van de Expeditie: een digitale setting maakt het soms lastiger om echt contact te maken, onderhuidse spanningen waar te nemen of informeel na te praten. Anderzijds bood het ook voordelen, zoals de mogelijkheid om een korte digitale meeting te hebben met drukbezette personen of om mensen vanuit verschillende afdelingen gezamenlijk te spreken in een groepsbijeenkomst.

Omdat het werken aan vrije ruimte concreet wordt rondom specifieke plekken en initiatieven, hebben we ervoor gekozen om in te zoomen op de aanpak van en ervaringen rondom een tweetal casussen: 't Groene Veld aan de rand van Noord en Kavel 663 in Tuinen van West. Dit zijn niet de enige locaties waar binnen de Expeditie aan is gewerkt, maar wel de locaties waar het meeste is gebeurd. Terwijl we bij Kavel 663 het proces 'real time' konden volgen, hadden bij 't Groene Veld al veel belangrijke gebeurtenissen in 2020 plaatsgevonden, waardoor we wat meer op interviews en herinneringen van betrokkenen moesten afgaan. Gezien het beperkte aantal casussen binnen de Expeditie is nog geen uitsluitsel te geven over 'wat werkt'. Wel kunnen de bevindingen en aanbevelingen uit dit rapport gebruikt worden om het experimenteren verder richting te geven.

Alfabetische lijst geïnterviewde personen:

Alexander van Altena, zelfstandig procesmanager en adviseur

Ahmed Ballafkih, jurist bij Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) van Stadsdeel Noord

Dave Coenders, gebiedsmanager Noord Oost bij Stadsdeel Noord

Marissa Diender, assetmanager bij Vastgoed

Jaap Draaisma, zelfstandig onderzoeker, voormalig directeur van Urban Resort

Koen Everts, projectleider bij Projectmanagementbureau

Loes Gratema, jurist bij Ruimte en Duurzaamheid

Ivo Hamelynck, strategisch adviseur gebiedsontwikkeling bij Grond en Ontwikkeling

Julian Jansen, planoloog en adviseur kernteam Vrije Ruimte bij Ruimte en Duurzaamheid

Marcel Kampers, afdelingshoofd Juridische Zaken

Pieter Klomp, hoofd ontwikkelprojecten bij Ruimte en Duurzaamheid

Riëtte van de Lagemaat, assetmanager bij Vastgoed

Nick van Loon, ruimtemakelaar bij Stadsdeel Zuid & kernteam Vrije Ruimte

Joekenel van der Pijl, projectleider Vrije Ruimte bij Ruimte en Duurzaamheid

Jelle Prins, projectleider handhaving ADM bij Stadsdeel Noord

Marije Raap, programmamanager woningbouw bij Grond en Ontwikkeling

Maaïke Scheringa, hoofdontwerper bij Ruimte en Duurzaamheid

Fouad Soubati, gebiedsmakelaar Geuzenveld-West bij Stadsdeel Nieuw-West

Eline Splinter, beleidsmedewerker maatschappelijke voorzieningen bij Ruimte en Duurzaamheid

Denis Stillewagt, manager portefeuille grond & commercieel bij Vastgoed